

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور

۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه.....	۱
۱. راهبردهای اصلی دولت در تنظیم منابع و مصارف لایحه بودجه.....	۱
۲. محورهای اصلی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی.....	۸
۳. ترکیب منابع و مصارف.....	۹



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

مقدمه

در این گزارش پس از بررسی راهبردهای اصلی دولت در تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، محورهای اصلی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی پیرامون بودجه سال ۱۳۹۱ بررسی شده است. ضمناً ترکیب منابع و مصارف لایحه بودجه نیز مرور شده است.

۱. راهبردهای اصلی دولت در تنظیم منابع و مصارف لایحه بودجه

در سمت منابع، میزان استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و پیش‌بینی واگذاری حجم عظیم اوراق مشارکت با تضمین دولت و شرکت‌های دولتی و مجوز واگذاری حجم عظیمی از دارایی‌های دولت (سهام، سهم‌الشرکه، اموال و دارایی‌ها) بابت بازپرداخت بدهی‌های دولت و در سمت مصارف، تعیین سقف هزینه‌های جاری و عمرانی، عمده‌ترین محورهای تصمیم‌گیری بوده است.

۱-۱. میزان تولید و صادرات نفت خام و میعانات گازی

عملکرد مقداری تولید نفت خام و میعانات گازی در ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۰ به‌طور متوسط به‌ترتیب روزانه حدود ۳,۹۰۰ هزار بشکه و ۴۰۰ هزار بشکه بوده است. عملکرد مقداری صادرات نفت خام و میعانات گازی نیز به‌ترتیب حدود ۲,۳۰۰ هزار بشکه و ۲۹۰ هزار بشکه در روز بوده است.

بررسی‌های ردیف‌های بودجه‌ای سال ۱۳۹۱ نشان می‌دهد حدود ۶۷۲,۰۰۰ میلیارد ریال از منابع بودجه از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی تأمین خواهد شد. توضیح چند نکته ضروری است:

- معادل ۵۱,۶۴۰ میلیون دلار از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی به ردیف ۲۱۰۱۰۱ و حدود ۱,۴۵۰ میلیون دلار به ردیف ۲۱۰۱۰۹ واریز خواهد شد. برای محاسبه معادل ریالی این ردیف‌ها، نرخ ارز معادل هر دلار برابر با ۱۱۵۰۰ ریال در نظر گرفته شده است، اما همزمان در ردیف ۱۶۰۱۳۹ رقمی بابت مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز معادل حدود ۵۲ هزار میلیارد ریال منظور شده است. بنابراین در مجموع نرخ تسعیر حدود ۱۲۵۰۰ ریال به‌ازای هر دلار خواهد بود.

- در سال ۱۳۹۱ کارگروهی مرکب از معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیران امور اقتصادی و دارایی و نفت و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نرخ روز فروش ارز حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی در بازار را که باید به ردیف‌های بودجه‌ای واریز شود تعیین خواهند کرد.

- طبق بند «۱-۲» احکام ماده واحده بودجه سال ۱۳۹۱، چنانچه درآمدهای حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی مازاد بر ارقام مندرج در جداول و پیوست‌های بودجه باشد، ۱۴/۵ درصد مازاد درآمد حاصل به سهم شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه اضافه و معادل ریالی مابقی منابع حاصله بدون محدودیت با تصویب هیئت وزیران به مصارف گوناگون (۲۲ سرفصل کلی بدون مشخص بودن سقف هریک از آنها) خواهد رسید.

حجم عظیم استفاده از منابع حاصل از نفت هم به لحاظ آثار آن بر متغیرهای اقتصاد کلان و هم از نظر شرایط پیش روی کشور به لحاظ تشدید تحریم‌های اقتصادی جای تأمل دارد.

۲-۱. استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

صندوق توسعه ملی طبق بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد و در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰، بیست درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به آن واریز شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱، طبق جزء «۳» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، سهم واریزی به صندوق به ۲۳ درصد افزایش یافته است. طبق ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه:

۱. تعیین انواع فعالیت‌های مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخش‌ها و زیربخش‌های تولیدی و خدماتی فزاینده و با بازده مناسب اقتصادی جزو وظایف و اختیارات هیئت امناست (جزء «۷» بند «ب»):

۲. اعطای تسهیلات فقط به صورت ارزی است (تبصره «۲» جزء «۶» بند «ط»):

۳. پرداخت از منابع صندوق به بنگاه‌های دولتی ممنوع است (تبصره «۲» جزء «۴» بند «ی»).

در لایحه بودجه به‌طور وسیع احکام فوق نقض شده است. به‌عنوان مثال:

- اجازه اعطای ۵ میلیارد دلار تسهیلات به پیمانکاران خصوصی و سرمایه‌گذاران طرح‌های نفت و گاز (جزء «ژ» بند «۱-۱»). اگر این‌گونه طرح‌ها، سرمایه‌گذاران خصوصی داشته باشد این امر جزء اختیارات هیئت امنای صندوق است و نیازی به حکم ندارد. اگر بخش خصوصی صرفاً نقش پیمانکار داشته باشد و اصل طرح‌ها دولتی باشند، پرداخت این‌گونه تسهیلات جزء مصارف مجاز



این صندوق‌ها نیست،

- اجازه به شرکت‌های وزارت نفت برای استفاده از منابع صندوق بدون سقف (جزء «ژ» بند «۱-۱»)،
- اجازه به هیئت امنای اعطای ۲۰ درصد منابع صندوق توسعه ملی به صورت ارزی و ریالی برای حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی (در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ این رقم ۱۰ درصد منابع بود) (جزء «۲-۵» بند «۵»)،
- اجازه به هیئت امنای اعطای ۲۰ درصد منابع صندوق به صورت ارزی و ریالی به سایر بخش‌ها (جزء «۲-۵» بند «۵»)،

- اختصاص حداقل مبلغ دو میلیارد دلار تسهیلات از محل منابع صندوق برای حمل‌ونقل به‌ویژه حمل‌ونقل عمومی و قطارهای شهری (جزء «۳-۶» بند «۶»)،
- اجازه استفاده شرکت‌های آب و فاضلاب و شهرداری‌ها از تسهیلات صندوق (جزء «۳-۶» بند «۶»)، آن بخش از شرکت‌های آب و فاضلاب که دولتی هستند، اجازه استفاده از منابع صندوق را ندارند. استفاده شهرداری‌ها نیز در صورت ارائه طرح‌های مورد قبول نیازی به حکم بودجه‌ای ندارد.

- اجازه به صندوق توسعه ملی برای خرید اوراق مشارکت ارزی طرح‌های نفت و گاز عرضه شده در بازارهای بین‌المللی بدون سقف مشخص (جزء «۱۵-۱۹» بند «۱۹»)،
- صرفنظر از مغایرت‌های قانونی موارد فوق بدین ترتیب بخشی از منابع صندوق توسعه ملی نیز به صورت ریالی وارد جریان اقتصاد ملی می‌شود که با توجه به محدودیت‌های ناشی از تحریم، بانک مرکزی برای تبدیل کردن آنها به ریال تحت فشار قرار خواهد گرفت و ممکن است موجب افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران شده و در نتیجه به افزایش نقدینگی و تورم دامن زند.

۳-۱. اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

طبق ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را در قالب قوانین بودجه سنواتی به مصارف پیش‌بینی شده اختصاص دهد. این اعتبارات باید در چهار ردیف مستقل در لایحه بودجه سنواتی (یک ردیف درآمدی و سه ردیف هزینه‌ای برای مواد (۷)، (۸) و (۱۱)) درج شود.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۰، در احکام ماده واحده دولت اجازه خواسته است تا سهم مصارف ماده (۱۱) - یعنی استفاده از ۲۰ درصد خالص وجوه حاصل

از اجرای قانون برای جبران آثار افزایش قیمت‌ها بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولت - را به سهم ماده (۷) یعنی پرداخت نقدی یارانه‌ها اضافه کند.^۱

اما در ردیف‌های بودجه‌ای، دولت در پیوست شماره ۳ لایحه بودجه (بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌های مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت)، ذیل ردیف شماره ۲۹۵۳۳۰، درآمد و هزینه سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها را صرفاً ۳۱ میلیارد ریال (یعنی حدود ۳ میلیارد تومان) درج کرده است.

بدین ترتیب لایحه بودجه عملاً در مورد سیاست دولت در اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۱ مسکوت است. لازم به ذکر است که در مورد کلیه ارقامی که تحت تأثیر تصمیمات مربوط به هدفمند کردن یارانه‌ها قرار می‌گرفتند این قاعده رعایت شده است. به عنوان مثال رقم پیش‌بینی شده برای مالیات بر فروش فرآورده‌های نفتی - مالیات بنزین به میزان ۲۰ درصد قیمت مصوب (ردیف ۱۱۰۵۱۰ جدول شماره ۵) بر مبنای قیمت بنزین هر لیتر ۱۰۰۰ ریال پیش‌بینی شده است (این رقم از ۱۶۰۰۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به ۵۴۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه ۱۳۹۱ کاهش پیدا کرده است).

۴-۱. انتشارات اوراق مشارکت ارزی و ریالی

یکی از ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ اجازه انتشار حجم عظیم اوراق مشارکت ارزی و ریالی به دولت و شرکت‌های دولتی است (جدول ۱).

۱. البته در ماده (۷) علاوه بر پرداخت نقدی، دولت اجازه داشته است تا منابع حاصل از اجرای قانون را صرف اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی شامل گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقای سلامت جامعه، پوشش دارویی و درمانی بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال و توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی نیز نماید. اما در عمل دولت ترجیح داده است که تقریباً کل منابع را صرف پرداخت نقدی یارانه‌ها کند.



جدول ۱. انتشار انواع اوراق مشارکت در لایحه بودجه ۱۳۹۱ کل کشور

بند	موضوع	دستگاه	مبلغ	ضمانت‌کننده
جزء «۱» بند «۱»	انتشار اوراق مشارکت ارزی، ریالی و صکوک نفتی	شرکت‌های تابعه وزارت نفت	۵ میلیارد دلار	بازپرداخت اصل و سود از محل منابع داخلی شرکت‌ها
«۱-۱»	طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی (اوراق مزبور قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و سازندگان نیز می‌باشد)	شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی از نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات و صنعت، معدن و تجارت	۴۰۰ هزار میلیارد ریال	تضمین بازپرداخت اصل و فرع توسط بانک‌های عامل
«۲-۱»	انتشار اوراق مشارکت	شرکت‌های تابعه و وابسته وزارت راه و شهرسازی	۲۰ هزار میلیارد ریال	بازپرداخت اصل و سود با تضمین دولت
«۳-۱»	تکمیل طرح‌های آب‌های مرزی و مشترک	شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نیرو	۳۰ هزار میلیارد ریال	بازپرداخت اصل و سود با تضمین دولت
«۴-۱»	اجرای طرح‌های بخش‌های آب، نیرو و کشاورزی و منابع طبیعی	دولت	۲۰ هزار میلیارد ریال	بازپرداخت اصل و سود با تضمین دولت
«۵-۱»	انتشار اوراق مشارکت	شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته	۷۰ هزار میلیارد ریال	تضمین اصل و سود توسط شهرداری‌ها
«۶-۱»	اجرای طرح‌های قطارهای شهری	شهرداری‌ها	۱۶ هزار میلیارد ریال	تضمین اصل و سود به نسبت ۵۰ درصد دولت و ۵۰ درصد شهرداری‌ها
«۱۶-۱۹»	انتشارات اسناد خزانه اسلامی برای تسویه بدهی دولت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به طلبکاران	دولت	بدون سقف	

انتشار اوراق مشارکت با چنین حجم عظیمی به دلایل زیر نیازمند بررسی‌های دقیق است:

اولاً در صورتی‌که این اوراق به فروش برسد، حجم منابع عظیمی از منابع از بخش خصوصی جمع‌آوری و در اختیار دولت قرار خواهد گرفت. این منابع اگر در طرح‌های عمرانی با بازدهی مناسب اقتصادی و با مدیریت اثربخش به کار گرفته شود مفید است. اما تجربیات قبلی کشور نشان داد که متأسفانه بسیاری از طرح‌های عمرانی در دست اجرا فاقد بازدهی کافی بوده و مدیریت اجرای طرح‌های عمرانی نیز دارای اشکالات اساسی است. نکته مهم آنکه حداقل ۴۷۰ هزار میلیارد ریال از منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت صرف طرح‌های عمرانی خواهد شد، بدون آنکه عناوین طرح‌ها و حجم منابعی که به هریک اختصاص خواهد یافت مشخص باشد.

ثانیاً اگر روال کنونی انتشار اوراق مشارکت را مبنا قرار دهیم، سررسید بازپرداخت اصل این اوراق سه تا پنج سال است و معمولاً هر سه ماه یک بار نیز سود به خریداران پرداخت خواهد شد. بنابراین در صورتی‌که در ۹ ماه اول سال ۱۳۹۱ منتشر شوند، دولت یا شرکت‌های منتشرکننده متعهد به پرداخت سود در سال ۱۳۹۱ خواهند بود. بررسی اجزای ردیف‌های ۶۰۰۰۰۰ جدول

شماره ۹ تحت عنوان «سود و کارمزد وام‌های داخلی و خارجی» که ارقام مربوط به پرداخت سود اوراق مشارکت با تضمین دولت در آن درج می‌شود نشان می‌دهد که نسبت به سال گذشته ارقام مربوط به پرداخت سود اوراق مشارکت نه تنها افزایش نیافته است، بلکه کاهش نیز داشته است. بنابراین عملیات اجرایی انتشار این اوراق دارای ابهام است.

ثالثاً اگرچه انتشار اوراق مشارکت منابع را به‌طور موقت از بخش خصوصی جمع‌آوری و به دولت منتقل خواهد کرد اما تجربه دوران برنامه سوم و چهارم توسعه نشان داد که به دلیل مشکلاتی که در فوق به آنها اشاره شد با فرا رسیدن زمان سررسید این اوراق، منابع دولت تحت فشار مضاعف قرار خواهد گرفت. اخذ چنین تصمیماتی که منابع و مصارف دولت‌های بعدی را متأثر خواهد ساخت نیازمند دقت بیشتری است. قابل توجه آنکه حداقل در مورد آن بخش از این اوراق که منابع تحت مدیریت مستقیم دولت قرار خواهد گرفت (مربوط به طرح‌های عمرانی پیوست شماره ۱ بودجه است) و بازپرداخت اصل و سود آن توسط دولت تضمین می‌شود ارقام آن باید در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی و زیر سرفصل انتشار اوراق مشارکت درج می‌شود. این درحالی است که این ارقام در وضعیت کنونی در سقف ماده واحده لایحه بودجه درج نشده است و لذا تصویر فعلی از منابع و مصارف دولت مخدوش است.

۵-۱. واگذاری دارایی‌های دولت برای پرداخت بدهی‌ها

در احکام متعددی از لایحه به دولت اجازه داده شده است تا انواع دارایی‌های خود را برای تأمین منابع یا بازپرداخت بدهی‌هایش واگذار کند. به‌عنوان مثال:

- واگذاری ۵۰,۰۰۰ میلیارد ریال سهام و اموال وزارت نفت و شرکت‌های تابعه بابت تسویه و تهاتر مطالبات و تعهدات مربوط به طرح‌های نفت و گاز (جزء «ذ» بند «۱-۱»)،

- واگذاری تا سقف ۲۰,۰۰۰ میلیارد ریال سهام متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی و سایر اموال و دارایی‌ها بابت تأدیه مطالبات اشخاص حقیقی و حقوقی به دیون پیمانکاران و پاکسازی میدین مین به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (بند «۴-۵»)،

- پرداخت بدهی دولت به بانک‌ها از محل اموال، دارایی، سهام و سهم‌النشرکه یا شرکت‌های دولتی - بدون سقف مشخص (بند «۳-۷»)،

- تأدیه مطالبات و تعهدات به اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و غیردولتی و خصوصی از محل سهام، سهم‌النشرکه قابل واگذاری متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی و سایر اموال و دارایی‌ها - بدون سقف مشخص (بند «۸-۲»)،



- تأدیه بدهی‌های شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارت نیرو به پیمانکاران، مشاوران و سازندگان تجهیزات طرح‌های ملی و استانی و فروشندگان برق بخش خصوصی و سایر طلبکاران از محل سهام یا سهم الشرکه، اموال دولت و شرکت‌های دولتی یا فروش واگذاری اموال و دارایی‌ها و طرح‌های نیمه‌تمام و خاتمه‌یافته - بدون سقف مشخص (جزء «الف ۸-۴»)،

- بازسازی ساختاری و بازپرداخت بخشی از بدهی‌های معوقه بانکی ناشی از واگذاری انجام شده و اجرای طرح‌های بازسازی و بهسازی خط ناوگان با استفاده از اموال و سهام شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه وابسته - بدون سقف مشخص (جزء «ب ۸-۴»)،

- اجازه به دولت و دستگاه‌های اجرایی برای پرداخت بدهی و تعهدات به سایر دستگاه‌های اجرایی، نهادهای عمومی و شهرداری‌ها و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی، غیردولتی و خصوصی از محل مطالبات خود از آنها یا از محل واگذاری سهام، سهم‌الشرکه و اموال یا فروش آنها - بدون سقف مشخص (جزء «ج» بند «۸»)،

....

فهرست مزبور ادامه دارد و در گزارش مستقلی مورد بررسی قرار خواهد گرفت، اما چند نکته پیرامون آن قابل ذکر است:

اولاً در اغلب این احکام مسئولیت برعهده وزیر مربوطه و وزیر امور اقتصادی و دارایی واگذار شده است. بدین ترتیب دستگاه‌ها رأساً تصمیم‌گیری کرده و سازمان خصوصی‌سازی مسئولیت مستقیمی در قبال این‌گونه موارد ندارد. اجازه واگذاری چنین حجم عظیمی از اموال دولت طی یک سال بدون آنکه سقف مشخصی داشته باشد و واگذار کردن مسئولیت اصلی آن برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی از حیث قابلیت تأمین صرفه و صلاح دولت و رعایت قوانین و مقررات مالی و محاسباتی قابل تأمل است.

ثانیاً بجز چند مورد در اغلب موارد واژه «مستقیماً» یا «به‌طور مستقیم» به کار رفته است که احتمالاً به معنای عدم واریز منابع احتمالی به خزانه است.

ثالثاً به استثنای مبلغ ۱۰۵,۰۰۰ میلیارد ریال از منابع مزبور (۴۰ هزار میلیارد ریال موضوع برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و ۶۵ هزار میلیارد ریال حصه (سهم) نقدی واگذاری شرکت‌های دولتی) رقمی بابت واگذاری‌های مزبور در سقف منابع و مصارف دولت لحاظ نشده است لذا از این حیث ارقام ماده واحده تصویر صحیحی از منابع و مصارف دولت را ارائه نمی‌کند.

۶-۱. سقف هزینه‌های جاری و عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای)

اعتبارات هزینه‌ای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ بالغ بر ۹۸۵ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که حدود ۱۴/۵ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است.^۱ طبق عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۹۰ پیش‌بینی می‌شود که عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در سال جاری حدود ۸۲۶ هزار میلیارد ریال باشد. بدین ترتیب رقم پیش‌بینی شده در لایحه بابت اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۱، حدود ۱۹ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری رشد دارد. اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه بالغ بر ۳۸۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه ۱۳۹۰، حدود ۹ درصد افزایش یافته است. رقم لایحه بودجه ۱۳۹۱ درباره اعتبارات عمرانی نسبت به پیش‌بینی عملکرد این اعتبارات در سال ۱۳۹۰ (در حدود ۲۴۰ هزار میلیارد ریال) حدود ۶۰ درصد رشد دارد.

نکته مثبت در جهت‌گیری‌های دولت کاهش سهم اعتبارات متفرقه هزینه‌ای و عمرانی است به‌گونه‌ای که سهم این‌گونه اعتبارات از ۳۹ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به حدود ۱۹ درصد کاهش یافته است (این رقم در مورد اعتبارات هزینه‌ای از ۲۳/۵ درصد به ۱۳/۷ درصد و در مورد اعتبارات عمرانی از ۳۴ درصد به ۲۰/۸ درصد کاهش یافته است). عمده‌ترین دلیل کاهش سهم اعتبارات متفرقه حذف ردیف‌هایی بوده است که در آنها اعتباراتی به‌صورت متمرکز برای انجام هزینه‌های جاری یا عمرانی پیش‌بینی شده بود از قبیل حذف اعتبارات ارتقای شاخص‌های فرهنگی، حذف طرح‌های عمرانی ردیف‌های متفرقه و منابع متمرکز در اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه) این اقدام بر شفافیت بودجه افزوده است و اجرای بودجه را نیز تسهیل خواهد کرد.

۲. محورهای اصلی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی

نقش اصلی مجلس شورای اسلامی (یا حقوق قوه مقننه) در فرآیند بودجه را می‌توان در دو محور زیر خلاصه کرد:

الف) بررسی و تأیید پیش‌بینی‌های راجع به وصول منابع و اختصاص آن به مصارف از سوی دولت،

ب) نظارت و ارزیابی نتایج اجرایی پیش‌بینی‌های مزبور.

چارچوب لازم برای تأمین این نقش در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه اصول پنجاه و دوم (۵۲)، پنجاه و سوم (۵۳) و پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی فراهم شده است. مسئولیت‌های مالی تهیه‌کنندگان بودجه مستلزم ایجاد اطمینان از صحت و دقت پیش‌بینی‌های

۱. برای امکانپذیر کردن مقایسه رقم ماده (۱۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای سال ۱۳۹۰ حذف شده است.



درآمدی و هزینه‌ای است و معیار صحت و دقت در وصول منابع عمومی و اختصاصی آن به مصارف عمومی، رعایت قوانین موضوعه است.

بررسی انجام شده در قسمت اول این گزارش نشان می‌دهد که لایحه بودجه ارائه شده در برخی موارد نیازمند اصلاحات جدی است:

۱. در عمل از منابعی مانند انتشار اوراق مشارکت یا واگذاری دارایی‌های دولت، برای تأمین بخشی از هزینه‌ها استفاده شده است در حالی که این منابع در ردیف‌های بودجه‌ای و بنابراین در سقف ماده واحده بودجه لحاظ نشده است. این امر اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی را نقض کرده است. زیرا اولاً احکام قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی که مبنای تهیه بودجه است رعایت نشده است (نقض اصل پنجاه و دوم)، ثانیاً در موارد متعددی سقف دریافت‌ها و پرداخت‌ها مشخص نیست یا تحت عنوان درآمد عمومی منظور شده است (نقض اصل پنجاه و سوم)، ثالثاً چنین مواردی موجب می‌شود تا سقف اعتبارات مصوب نامعلوم باشد لذا دیوان محاسبات کشور قادر به رسیدگی یا حسابرسی به حساب‌ها نخواهد بود (نقض اصل پنجاه و پنجم).

با توجه به موارد مزبور علاوه بر توجه به ابعاد اقتصادی انتشار اوراق مشارکت و پرداخت بدهی‌های دولت احکام ماده واحده در این‌گونه موارد نیازمند اصلاحات جدی است.

۲. طبق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ابعاد مالی عملیات دولت در اجرای این قانون باید در بودجه سنواتی معلوم باشد. لایحه دولت در این باره ساکت است که نیازمند تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی است.

۳. علاوه بر توجه به آثار اقتصادی استفاده از منابع حاصل از نفت بر اقتصاد ملی، به لحاظ رویکردی نیز توجه به استفاده از منابع حاصل صادرات نفت در سال ۱۳۹۱ نیازمند بررسی است. رویکرد کنونی لایحه عدم تغییر شرایط سال ۱۳۹۱ نسبت به سنوات قبل است. این در حالی است که علاوه بر تحریم‌های بانکی که نقل و انتقال منابع حاصل از صادرات نفت را با دشواری مواجه کرده است، مباحث مربوط به تحریم فیزیکی نفت که احتمالاً موجب کاهش صادرات در کوتاه‌مدت می‌شود نیز مطرح است.

۳. ترکیب منابع و مصارف

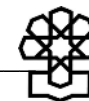
ترکیب کلی منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت در لایحه بودجه در جدول ۲ نشان داده شده است (در مواردی که مقدور بوده است، عملکرد ۹ ماهه اول سال ۱۳۹۰ نیز در جدول گزارش شده است). درباره منابع و مصارف لایحه بودجه ۱۳۹۰ نکات زیر ضروری است:

۱. با توجه به توضیحات بخش‌های قبلی تصویر منابع و مصارف ارائه شده در لایحه بودجه غیرواقعی است. در عمل اجازه انتشار حداقل ۴۷۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت به دولت و شرکت‌های دولتی داده شده است که مبلغ آن بخش از اوراق مشارکتی که اصل و سود آن توسط دولت تضمین می‌شود باید در سمت منابع و مصارف بودجه عمومی افزوده می‌شود. همچنین بندهای مختلفی اجازه فروش دارایی‌های دولت به دستگاه‌های اجرایی داده شده است که منابع حاصله قرار است صرف بازپرداخت تعهدات و بدهی‌های دولت یا شرکت‌های دولتی شود. درآمدهای ناشی از این واگذاری‌ها و هزینه آنها در تأدیه دیون باید لحاظ شود، یعنی آثار مالی این احکام نیز در سقف منابع و مصارف لحاظ نشده است. بدین ترتیب بودجه سال ۱۳۹۱ (شامل بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی) دارای حجم قابل توجهی کسری بوده است که از طریق انتشار اوراق مشارکت و فروش دارایی توسط دولت به صورت غیرشفاف پوشش داده شده است.

۲. مقایسه ارقام پیش‌بینی شده در لایحه به ویژه در سمت منابع با عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۰ بیانگر آن است که آنچه در عمل اتفاق خواهد افتاد با تصویر ارائه شده در لایحه بودجه متفاوت است (نمودار صفحه ۱۲). حسب عملکرد سنوات اخیر (صرفنظر از ردیف‌های درآمد - هزینه‌ای) عملکرد ردیف‌های مربوط به منابع نفتی ۱۰۰ درصد فرض شده است. اما عملکرد منابع غیرنفتی بیش از ۵۴۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود، زیرا با توجه به عملکرد ۳۰۹ هزار میلیارد ریالی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۰، برآورد می‌شود که درآمدهای مالیاتی در سال آینده حدود ۳۲۰ هزار میلیارد ریال و سود سهام شرکت‌های دولتی نیز رقمی در حدود ۴۰ هزار میلیارد ریال باشد. همچنین برآورد می‌شود سایر درآمدهای دولت نیز در مجموع ۱۸۰ هزار میلیارد ریال باشد. در نتیجه مجموع منابع دولت در سال آینده ۱۲۱۲ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

در سمت مصارف، با توجه به عملکرد سال‌های اخیر پیش‌بینی شده است اعتبارات هزینه‌ای در حدود ۹۵ درصد رقم مصوب، تحقق پیدا کند، عملکرد اعتبار تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی‌های دولت) نیز حدود ۳۳ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. در نتیجه مجموع اعتبارات هزینه‌ای و مالی رقمی در حدود ۹۶۹ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

با کسر منابع از مصارف، آنچه برای اختصاص به طرح‌های عمرانی باقی خواهد ماند مبلغی در حدود ۲۴۳ هزار میلیارد ریال است.



(ارقام به هزار میلیارد ریال)

جدول ۲. ترکیب کلی منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت

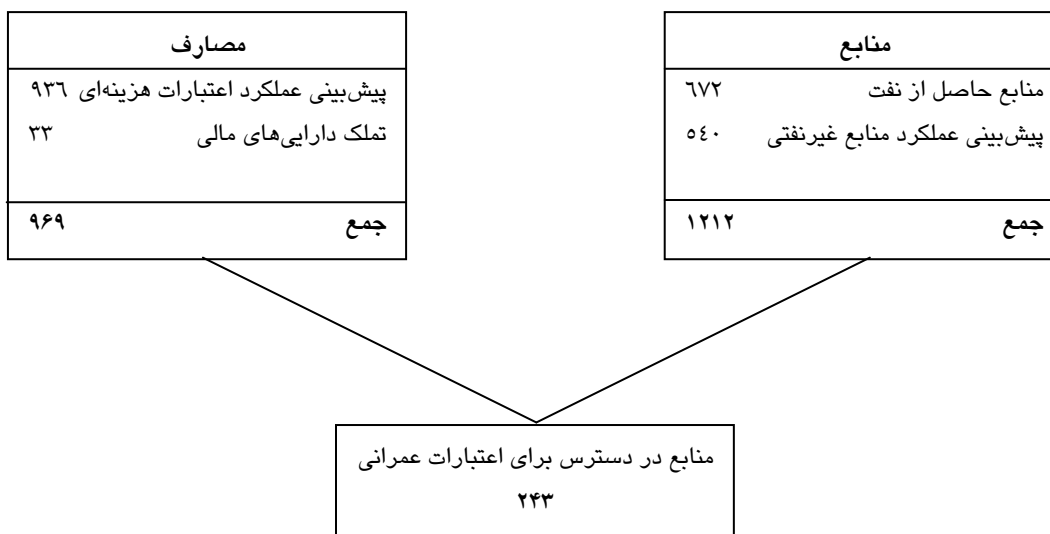
ردیف	منابع	لایحه ۱۳۹۱	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۰	ردیف	مصارف	لایحه ۱۳۹۱	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۰
۱	منابع غیرنفتی	۷۶۹	۳۳۴	۱	هزینه‌های جاری دولت	۹۸۵	۵۷۰
۱-۱	درآمد حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها (سهم دولت)	۰	۰	۱-۱	یارانه نان، کالاهای اساسی، برق	۱۰۱	
۱-۲	سود سهام شرکت‌های دولتی	۹۷	۶	۱-۲	جبران خدمات کارکنان (فصل اول)	۳۱۴	
۱-۳	درآمدهای مالیاتی	۴۵۸	۲۲۹	۱-۳	رفاه اجتماعی (فصل ششم)	۳۰۲	
۱-۴	سایر	۲۱۴	۹۹	۱-۴	سایر	۲۶۸	
۲	منابع حاصل از نفت	۶۷۲	۴۳۴	۲	اعتبارات عمرانی	۳۸۳	۱۵۷*
۲-۱	فروش نفت خام و میعانات گازی	۶۱۰	۴۳۴	۲-۱	پیوست شماره ۱	۲۱۹	
۲-۲	مابه‌التفاوت نرخ ارز	۵۲	۰	۲-۲	ردیف‌های متفرقه	۸۰	
۲-۳	استفاده از حساب ذخیره ارزی	۱۰	۰	۲-۳	طرح‌های عمرانی استانی	۸۴	
	جمع **	۱,۴۴۱	۷۶۸	۳	بازپرداخت بدهی‌های دولت (تملک دارایی‌های مالی)	۷۳	۲
					جمع	۱,۴۴۱	۷۲۹**

* در ردیف ۲ اعتبارات عمرانی عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۰ شامل اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیز است.

** اختلاف در جمع منابع و مصارف مربوط به عملکرد ۹ ماهه ۱۳۹۰ به دلیل تنخواه‌گردان خزانه معین استان‌ها، مرکز و موجودی حساب درآمد عمومی است.

نمودار پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۹۱

(هزار میلیارد ریال)





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۲۲۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: میثم پیله‌فروش، رضا زمانی، محسن فاتحی‌زاده

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۱۶